

# Interventies met beleid: goed gereedschap is het halve werk

Frits Swinkels

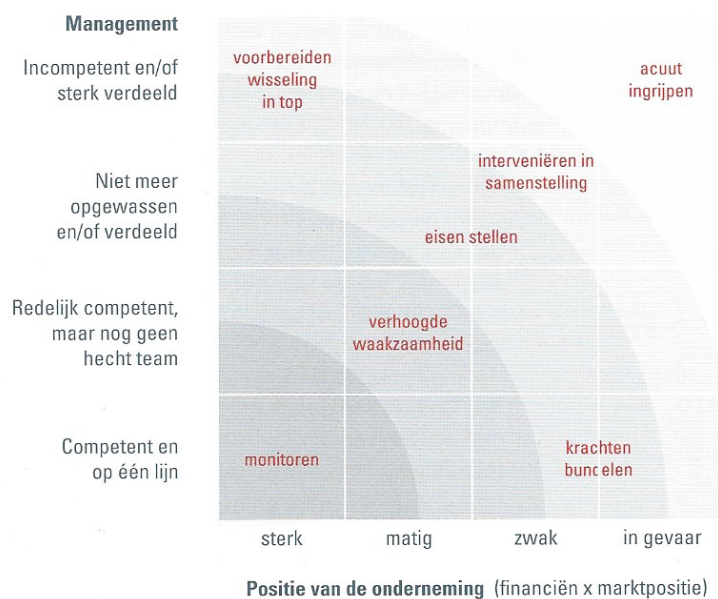
## Intro

Mijn vader stond er om bekend dat hij bij reparaties in huis vooral gebruik maakte van de hulpmiddelen die hij toevallig binnen handbereik had. Enkele bloemenvazen met deuken zijn de stille getuigen omdat ze zijn gebruikt als hamer en enkele keukenmessen hebben het gebruik als zaag of schroevendraaijer niet overleefd. Onderdeel van de gereedschapskist van een Raad van Commissarissen (RvC) is het model van Van Hamel, Simons en Van Wijk (van Hassel, 2016). Dit model is bedoeld om te bepalen welke interventie vanuit de RvC<sup>1</sup> in een bepaalde situatie het beste past. Ook hier geldt, goed gereedschap is het halve werk.

In dit artikel wordt een korte toelichting gegeven op het model en de toepasbaarheid. Specifiek wordt aandacht besteed aan de vraag of het model ook tot verkeerde interventies kan leiden en wat dan de gevolgen zijn. Om de risico's op een verkeerde interventie te verkleinen nemen we een kort uitstapje naar het gedachtegoed van accountants. Naast gebruik van literatuur heb ik over het model en de toepassing van het model gesproken met drie ervaren commissarissen (zie bijlage). Vanwege de vertrouwelijkheid is de input van deze commissarissen niet individueel herkenbaar opgenomen, maar wordt hun input aangeduid met 'de' commissarissen'.

## Model: interventie op maat

Vanuit de rol van een RvC is het belangrijk om de interventies goed aan te laten sluiten bij de actuele situatie van de organisatie. In het model wordt deze gedachte verder uitgewerkt langs twee assen. De ene as betreft de inschatting van de positie van de organisatie<sup>2</sup>. Hoe goed of slecht staat de organisatie er voor? Dit kan men bepalen aan de hand van indicatoren zoals marktpositie en financiële prestaties. In elke branche kunnen dat andere indicatoren zijn. De andere as richt zich op de kwaliteit van het management. Hoe capabel is het management om de actuele vraagstukken tot een goed einde te brengen. Met die twee assen ontstaat een matrix met verschillende situaties. Voor die situaties kan dan aangegeven worden welke interventie het beste past. Voor een aantal situaties is dat in het model aangegeven. Als alles goed gaat worden via dit model de interventies van de RvC dus goed afgestemd op wat op dat moment nodig is. Het model ziet er grafisch als volgt uit.



Bron Van Hamel, Simonis en Van Wijk, 2003, de President Commissaris

<sup>1</sup> Met RvC wordt zowel een RvC als een RvT bedoeld.

<sup>2</sup> In het model wordt de term onderneming gebruikt. Hier wordt gekozen voor de meer generieke term organisatie. Dit kunnen zowel profit als not-for-profit-organisaties zijn.

Bij de geïnterviewde commissarissen was het model als zodanig niet bekend. Wel was er meteen herkenning van het onderliggende concept (interventie op maat). Wat betreft de bruikbaarheid van het model is bij deze commissarissen echter wel sprake van verschillende klankkleuren. Geen volmondig ja, maar meer een “ja, maar...”.

In de toelichting op het model in de Toolkit Commissariaat zijn ook meerdere opmerkingen opgenomen om het model te nuanceren en advies te geven over het gebruik (Van Hassel, 2016), namelijk:

- ook (kritisch) doorvragen, inspireren, uitdagen en toetsen als het goed gaat;
- bij verslechtering van de situatie zoeken naar achterliggende oorzaken;
- rekening houden met meer of minder psychologische afstand tot het management, afhankelijk van de situatie;
- de kunst is zowel op tijd in te grijpen als tijdig weer terug te ‘schakelen’;
- vooraf nadenken over wat te doen wanneer sprake is van afbrokkelend vertrouwen in het management;
- goede taakinfilling door de audit commissie.

Aanvullende kanttekeningen, aanvullingen en twijfels die in de interviews aan de orde zijn gekomen zijn onder andere:

- Bij de as ‘kwaliteit management’ is de positie “niet meer opgewassen...” een vreemde omdat hier een beweging wordt meegenomen (een soort van tijdsdimensie) terwijl de andere posities actuele constatering zijn.
- Het model is niet volledig als het gaat om de interventies, op veel plekken in het model zijn die niet ingevuld en is ook niet duidelijk wat daar de interventie zou moeten zijn.
- Bij het bepalen van de positie van de onderneming moet naast de feitelijke actuele resultaten uiteraard ook gekeken worden naar risico’s in processen (denk aan reputatie) en aan strategische risico’s die door het management onvoldoende zijn onderkend (Taleb, 2009).
- Oppassen dat bij de positie niet alleen wordt gekeken naar harde indicatoren maar ook naar signalen uit de omgeving en uit de organisatie.
- Beperk het verkrijgen van inzicht in kwaliteit management niet tot de hoogste laag maar richt je ook op de laag daaronder en op een aantal kernfuncties zoals control en risk.
- Hoe gebruik je het model? Gebruik je het model alleen voor jezelf als conceptueel model? Gebruik je het als model binnen de RvC om een foto te maken van de organisatie? Gebruik je het als instrument om ook met het management te spreken over de stand van zaken?
- De interventies kunnen op meerdere manieren worden ingevuld (vanuit de verschillende rollen: werkgever, toezichthouder en sparringpartner). Ook de timing en volgorde van interventies is dan van belang. Je stelt als toezichthouder de juiste vraag, je probeert als sparringpartner te helpen als het niet meteen lukt door het management zelf en je grijpt in als werkgever voordat het verkeerd gaat.
- Het model kan gezien worden als een foto terwijl in de praktijk altijd sprake is van een film die af en toe ook even teruggespoeld moet kunnen worden.
- Kijk vooral naar de beweging en minder naar de posities, omdat anders te laat wordt gereageerd. Het model mag niet leiden tot inactiviteit/passiviteit.
- De RvC is zelf ook deel van de organisatie. Wanneer de RvC als de fotograaf met dit model een foto maakt van de organisatie is dat te beperkt omdat de fotograaf dan zelf niet op de foto staat. Een ‘selfie’ lijkt dan meer op zijn plaats.

Het model komt uit een tijd dat meer dan nu sprake was van afstand tussen management en RvC. Een onderliggende veronderstelling bij het model is dat je ruimte hebt om op basis van de analyse de eigen inzet bij te sturen. De commissarissen geven echter aan dat door de moderne opvatting over de rol van een RvC en de actuele eisen van de governancecode sprake is van veel betrokkenheid en een hoge mate van transparantie in de communicatie met het management, ongeacht de situatie. Dit betekent dat ook als volgens het model sprake zou kunnen zijn van “monitoren”, in de praktijk toch dicht op de organisatie wordt gezeten. Ook wordt eerder ingegrepen dan in het verleden waardoor een situatie als rechtsboven (incompetent-in gevaar) minder snel zal ontstaan. Het model is daarmee in bepaalde opzichten de antithese van de huidige governance.

De commissarissen onderstrepen het belang van de dynamiek tussen management en RvC, waarbij dus ook oog moet zijn voor de eigen rol als RvC en het open en actief omgaan met de dilemma’s die ontstaan bij het kiezen van de interventies. Kortom: herkenbaar, bruikbaar, mits.

## Mogelijke oorzaken van een verkeerde interventie...

Er zijn diverse oorzaken die ieder voor zich reden kunnen zijn voor een foute inschatting van de situatie van de organisatie en de keuze van de interventie, zoals stelselmatig verkeerde informatie vanuit de organisatie en onzorgvuldigheid bij de RvC. In het onderzoek 'Een slimme Raad is op haar toekomst voorbereid' (Veltrop en van Manen, 2017) wordt op basis van meerdere concrete crisissen aangegeven waar de oorzaak lag. Bij een groot deel van die gevallen blijkt dat (leden van) de RvC (mede)oorzaak zijn van de crisis (slechte samenwerking binnen de RvC, onevenwichtige samenstelling RvC, ontbreken kritische houding RvC, slechte relatie RvB-RvC, ineffectieve voorzitter RvC, reactieve RvC en het ontbreken van inhoudelijke analyse). Kortom, de RvC wordt niet meegenomen in het model maar is zelf of in combinatie met het management soms wel de oorzaak van een crisis.

De vraag is ook hoe goed de RvC in staat is om met voldoende objectiviteit te kijken naar de situatie. Vaak is ze zelf betrokken geweest bij het in gang zetten van strategische ontwikkelingen. Durf je dan zelf te zeggen, "het is eigenlijk toch niet zo'n goed idee"? Zeker bij dominante voorzitters van een organisatie is het niet eenvoudig om als RvC een eigen bijsturing te forceren. Kan de RvC ook voldoende kritisch kijken naar het management omdat ze zelf verantwoordelijk zijn voor aannemen en ontwikkelen van het management? Dit raakt de bovenste helft van het model.

Het kan natuurlijk ook zo zijn dat de interventie op zich niet verkeerd is gekozen, maar dat die te vroeg of te laat wordt ingezet. Zo is het goed om vertrouwen te geven aan de mensen als een project in een moeilijke fase zit maar het kan ook blokkerend werken als deze lijn te lang wordt vastgehouden als er inmiddels voldoende signalen zijn dat het resultaat niet meer haalbaar is (de Abylene paradox).

Veltrop en van Manen (2013) wijzen in hun publicatie op een interessante paradox. De toegevoegde waarde door commissarissen blijkt vooral in crisissituaties, dus sommige commissarissen zullen ongetwijfeld meer adrenaline krijgen van een crisis dan van een goede preventie. Managers en (dus ook) leden van de RvC zijn vaak gepreoccupeerd met succes en het nemen van acties. Dit is meestal niet de omgeving die ideaal is voor een organisatie om te leren (Gino and Staats, 2015).

## ... en de mogelijke gevolgen

Wat zijn de mogelijke gevolgen als een verkeerde keuze wordt gemaakt voor de interventie? Dit is uiteraard niet in generieke zin te zeggen. Even een paar voorbeelden om een idee te krijgen. Stel dat de feitelijke positie van de onderneming een stuk slechter is dan het beeld dat de RvC heeft. De gekozen interventie volgens het model is monitoren terwijl eigenlijk een veel actievere en diepgaandere rol nodig zou zijn. Het moment van echt ingrijpen zal dan waarschijnlijk te laat zijn. Het is ook interessant als de RvC de kwaliteiten van het management te laag inschat. De RvC kruipt dan juist te dicht op het management wat vaak in de organisatie wordt ervaren als een vorm van wantrouwen. Hierdoor kan de positie van het management worden ondermijnd en is een kans om te leren door het management weggenomen. In het volgende schema zijn een aantal belangrijke risico's weergegeven:

	<i>Positie onderneming goed ingeschat</i>	<i>Positie onderneming verkeerd ingeschat</i>
<i>Kwaliteit management goed ingeschat</i>	Ondanks de goede inschatting toch de verkeerde keuze (rol, interventie, timing). Verkeerde uitvoering van de interventies die op zich wel juist zijn gekozen.	Twijfel over de kwaliteit van de managementinformatie. Missen van zachte informatie en signalen, hoe goed is kwaliteit waarneming door RvC.
<i>Kwaliteit management verkeerd ingeschat</i>	Management wordt kans ontnomen. Positie management binnen de organisatie wordt ondermijnd. Slechte	Verwarring en crisis. In dit kwadrant kunnen zowel direct als indirect allerlei ongewenste effecten optreden die ook vergaand kunnen escaleren.

	verstandhouding/onbegrip tussen management en RvC. Twijfel over kwaliteit RvC.	
--	---	--

Een belangrijke aanvulling is nog dat bij het kijken naar negatieve gevolgen niet alleen gekeken wordt naar de directe gevolgen maar ook naar mogelijke tweede-orde-effecten, het effect van een effect. Zo is uitspreken van twijfel over de kwaliteit van het management op zichzelf al een interventie die tot negatieve effecten kan leiden.

### Intermezzo: Wat kunnen we leren van de accountants?

Binnen de accountantscontrole bestaat een problematiek die vergelijkbaar is met de vraagstelling. Een accountant zit niet elke dag bij een organisatie maar wordt toch geacht bepaalde zekerheid te geven over de situatie van een onderneming. Er zijn veel instrumenten die hij in kan zetten om die zekerheid te verhogen. Nadeel is echter dat een hogere inzet van middelen en capaciteit ook gepaard gaat met een sterke kostenstijging. Dit betekent dat een afweging moet worden gemaakt tussen de extra zekerheid en de extra kosten. Dit kan zelfs worden uitgedrukt in de vorm van een formule (van Nieuw Amerongen en Verkruijsse, 2002).

De formule geeft het controlerisico weer als een functie van het inherent risico, het interne beheersingsrisico en het detectie risico:  $ACR = f(IR, ICR, DR)$ .

*Controlerisico* - Het risico dat de accountant een onjuiste accountantsverklaring afgeeft indien de financiële overzichten een afwijking van materieel belang bevatten. Het controlerisico is een functie van het risico van een afwijking van materieel belang in de financiële overzichten (met andere woorden: het risico dat de financiële overzichten voorafgaande aan de accountantscontrole een afwijking van materieel belang bevatten) en het risico dat de accountant een dergelijke afwijking niet zal ontdekken (het "ontdekkingsrisico"). Het risico van een afwijking van materieel belang bestaat uit twee onderdelen: inherent risico en intern beheersingsrisico (zoals hieronder aangegeven voor beweringen). Ontdekkingsrisico is het risico dat een afwijking in een bewering die afzonderlijk of samen met andere afwijkingen van materieel belang kan zijn, niet wordt ontdekt bij de uitvoering van de controlewerkzaamheden.

*Inherent risico* - Inherent risico is de gevoeligheid van een bewering voor een afwijking die afzonderlijk of samen met andere afwijkingen van materieel belang zijn, in de veronderstelling dat er geen interne beheersingsmaatregelen zijn met betrekking tot deze bewering.

*Intern beheersingsrisico* - Intern beheersingsrisico is het risico dat een afwijking die gevolgen zou kunnen hebben voor een bewering en die, afzonderlijk of samen met andere afwijkingen van materieel belang zou kunnen zijn, niet wordt voorkomen of tijdig ontdekt en gecorrigeerd door de interne beheersingsmaatregelen van de entiteit.

Het is goed om aan te geven dat de formule zelf er nogal exact en wiskundig uitziet maar dat het vooral een denkmodel is. Deze benadering heeft de afgelopen periode steeds meer een vaste plaats gekregen in het controleproces van de accountant. Inmiddels is gebleken dat deze fase in het controleproces er voor zorgt dat het begrip van de organisatie ('understanding the clients business') duidelijk verbetert. Er ontstaat zo een beter zicht op de bedrijfsrisico's, zowel de operationele risico's in de bedrijfsprocessen als strategische risico's. De kwaliteit van het proces wordt ook hier bepaald door de uitvoering, een zorgvuldige afweging en een heldere keuze van aard, omvang en timing van de werkzaamheden. Inmiddels wordt in de literatuur ook regelmatig gewezen op het risico dat onder druk van toezichthouders het bepalen van het controlerisico dreigt te formaliseren tot een proces waarbij goede vragen uiteindelijk leiden tot een checklist en dat alles uitvoerig wordt gedocumenteerd. De commissarissen zien dit bij toepassing door de RvC niet zo snel gebeuren vanwege de rol en aard van de RvC.

Als we de lijn van denken voor het controlerisico proberen toe te passen op de rol van de RvC dan zijn hieronder enkele voorbeelden gegeven van acties die een RvC kan nemen om een gestructureerd beeld op

te bouwen. De gesprekken met mensen van binnen en buiten de organisatie om een beeld op te bouwen gebeuren in de praktijk ook vaak zonder dat het management daarbij aanwezig is.

Inherent risico:

- strategische analyse van omgeving;
- open discussie met management,
- check expliciet de risicoanalyse,
- benchmarking en vakliteratuur.

Interne controle risico (bij dit onderdeel heeft de audit commissie een bijzondere rol, zie ook Veltrop en van Manen):

- kwaliteit van het interne controle systeem;
- cijferanalyses, interne rapportages (signalen);
- gebruik van zachte informatie (soft controls);
- organiseren van 'checks and balances'.

Detectierisico:

- als lid van de RvC zelf op een aantal onderdelen de verdieping zoeken;
- ervaringsgegevens delen, benchmarking;
- onverklaarbare veranderingen in operationele performance.

Een punt van overweging voor toezichthouders is het feit dat het controlerisico nadrukkelijk is opgezet vanuit de gedachte dat op een gegeven moment meer zekerheid leidt tot onevenredige kosten. Dit betekent dat het ook voor toezichthouders goed zou zijn om te accepteren dat in een bepaald percentage van de gevallen de kans bestaat dat een verkeerde conclusie wordt getrokken.

## Wat moet er verder nog gebeuren?

Zoals in het begin is aangegeven geeft de toelichting bij het model al een eerste handvat hoe om te gaan met keuzes voor interventies (Van Hassel, 2016). Daarnaast zien we dat de ontwikkeling van de governancecode de laatste jaren heeft geleid tot een invulling van de rol van de RvC die meer op inhoud en op transparantie is gericht met een grotere eigen betrokkenheid van de leden van de RvC. Door deze grotere betrokkenheid zal er paradoxaal genoeg minder verschil in activiteiten van de RvC zijn bij de verschillende posities in het model.

Vanuit het onderzoek van Veltrop en van Manen worden extra handvatten aangereikt om extra kritisch te kijken naar de invulling van de rol van de RvC als onderdeel van de dynamiek die op zichzelf oorzaak kan zijn van problemen (hoofdstuk 5).

Vanuit de interviews met de commissarissen nog enkele aanvullende suggesties:

- ga vol voor transparantie en zorg dat een cultuur aanwezig is waarin alle vragen gesteld worden die gesteld moeten worden;
- als je een model gebruikt, zorg dan dat dat ook deel is van de gemeenschappelijke taal;
- ben bijzonder kritisch op het eigen functioneren van de RvC, verder dan de verplichte zelfevaluatie ("professioneel paranoïde");
- oefen als RvC met het nemen van interventies;
- wees je bewust van dilemma's en zorg voor een goed proces om tot de keuze van een interventie te komen;
- houd daarbij rekening met tweede-orde-effecten.

Als laatste: als de RvC zelf onderdeel is geworden van het probleem, dan kan dat niet meer opgelost worden door het formele systeem zelf en dan zal van buitenaf worden gecorrigeerd (vrij naar Gödel). Denk hierbij aan patiënten, klanten, overheid, inspecteurs en toezichthouders.

Zoals gezegd, goed gereedschap is het halve werk. De andere helft moet toch echt komen uit de kwaliteit van de vakman/vakvrouw. Sorry pa.

## Literatuur

Francesca Gino and Bradley Staats, 2015  
Why Organizations don't learn  
Harvard Business Review, November 2015

Willem van Hassel (red.), 2016  
Toolkit Commissariaat, Inzicht zegt meer dan toezicht  
Nationaal Register

Niels van Nieuw Amerongen en Hans Verkruijsse, 2002  
Bedrijfsrisico's: de nieuwe insteek van de controle van de jaarrekening  
MAB, oktober 2002

Nassim Nicholas Taleb, 2009  
The Black Swan

Veltrop en Van Manen, 2017  
Een slimme Raad is op haar toekomst voorbereid, onderzoek naar hoe RvC's omgaan met kritische  
situaties  
Nationaal Register